

LA POLÍTICA FISCAL

Introducción.

¿Porque la importancia de la política fiscal en la economía argentina?. En condiciones de Convertibilidad, representa la única alternativa disponible para realizar políticas activas. La política fiscal se ha convertido en el nudo central de la política económica:

1. El equilibrio presupuestario es la "columna vertebral" de la Convertibilidad;
2. La actual tendencia hacia fuertes desequilibrios presupuestarios hace necesario reforzar el aspecto fiscal, tanto en materia de recursos como en la depuración del gasto público;
3. Los cambios que distintos sectores proponen para otorgar un sesgo social a la política económica exigen, como prerrequisito, un fortalecimiento de la política fiscal a fin de disponer de recursos;
4. Todos los cambios que recomiendan los organismos internacionales, al margen de la evaluación que hagamos de esas propuestas, recaen en el campo fiscal.
5. Estos criterios han sido corroborados por la realidad, y de una manera dramática. El actual gobierno hubo de encarar, en menos de 6 meses de haber asumido su mandato, dos ajustes fiscales. El primero de ellos en ocasión del debate presupuestario con un recorte de gastos por \$ 1.400 millones; un aumento de la presión impositiva del orden de los 2.500 millones, y todo esto reforzado con una cifra fija para la coparticipación de las provincias (Pacto Fiscal III). A fines de mayo se anunció un nuevo ajuste de casi \$ 1.000 millones a partir de recortes de salarios en el sector público.
6. Trataremos de analizar como se ha llegado a esta situación y trazaremos las grandes líneas para una alternativa. A ese efecto pasaremos revista a la política fiscal a través de sus instrumentos: los resultados fiscales, la gestión presupuestaria y sus componentes: erogaciones y recursos.

Los resultados fiscales

El hombre de la calle se interroga habitualmente sobre como es posible que en la década de los '90, luego de incrementar los recursos en gran escala, eliminar el efecto del déficit de las empresas del estado, e ingresar importantes montos por sus privatizaciones, hoy la necesidad de reducir el déficit fiscal se presente como prioritario y la deuda pública se haya duplicado.

Para dar una respuesta a estos interrogantes, debemos rastrear en la evolución de la deuda pública. Su incremento debería justificarse sólo por vía del déficit fiscal sumado a algunas leyes específicas por las que se pagan deudas no registradas al momento de su devengamiento. Así lo marca ahora la Ley 25.152 (artículo 2º, inciso f) relativa a la responsabilidad fiscal.

Tan es así, que los parlamentos de algunos países del "primer mundo", cuando tratan la aprobación del déficit fiscal, lo hacen a partir de la diferencia de endeudamiento.

Investigaciones del economista Miguel Ángel Broda dan precisión cuantitativa a estos interrogantes. Existe una diferencia abismal entre los resultados acumulados del déficit "oficial" y el incremento de la deuda pública.

De acuerdo a las cifras publicadas en "Carta Económica" (Junio de 2000- Anexo), el déficit acumulado que "controla" el FMI ha sido en el periodo 1991-99 de \$ -13,4 miles de millones (MM) y el incremento de la deuda pública de \$ 53,2 MM. La diferencia es nada menos que de \$ 39,8 MM.

Sin embargo, el propio Broda aconseja introducir algunas correcciones en dichas cifras por los siguientes ítems:

1. Consolidación de deuda no documentada y devengada con anterioridad a la década de los años '90 (Bocones, p.ej.): \$ 30,2 MM

2. Canje de deuda por privatizaciones en la década de los '90: \$ 16,0 MM

Si a la diferencia le restamos la deuda no documentada, y sumamos el canje de deuda, llegamos a una cifra de \$ 25,6 MM de incremento de deuda pública no explicado por el déficit fiscal.

Esto significa que los déficits reales fueron mucho mayores a las cifras que oportunamente se difundieron. Llegan a duplicar los montos que "controló" el FMI.

Algunos de los ítems no registrados en los sucesivos déficits informados son:

1. Consolidación de deuda por gastos presupuestados durante la década de los '90, pero no registrados en las erogaciones. El FMI controla el "presupuesto base caja" (por lo percibido) y no el real (por lo devengado);
2. Intereses no pagados (luego del Brady) y capitalizados;
3. Mayor deuda derivada de manipulaciones con la cartera de títulos
4. Autorizaciones en el presupuesto de erogaciones sin fijación de monto y sujetos a la obtención de financiamiento
5. Déficit no registrados de algunos entes públicos (Anses, Pami y otros).
6. Gastos sin explicación alguna.

Este último rubro ha sido estimado por Broda en \$ 4,8 MM para el periodo 1995/99 (Carta Económica, Noviembre de 1999) y Espert lo estima en aproximadamente \$ 10,0 MM para toda la década (Ámbito Financiero, 31/05/2000). Para que esto no se repitiese, en 1999, se impulsó en el Parlamento, una ley de responsabilidad fiscal, la mencionada Ley Nro. 25.152 (en su origen denominada de "convertibilidad fiscal"). Sin embargo, tiene serias limitaciones. Su preocupación es sólo por los aspectos cuantitativos: límites al gasto, eliminación del déficit, etc. No se introduce ningún elemento destinado a garantizar un aumento de la eficiencia de los servicios y la productividad de los insumos del sector público. Estos son los elementos centrales de las experiencias internacionales positivas en la materia. Aunque se intentó justificar por las "señales" que se envía al mercado financiero internacional, se está suponiendo, que esos agentes económicos son ingenuos y sólo miran las cifras de "cierre" sobre la base de una "contabilidad creativa". Con estos elementos, seguramente no tranquilizaremos al mundo financiero internacional. Las verdaderas señales empezaremos a emitirlas cuando se adopten reales y efectivas medidas a favor de la eficiencia del gasto público. A fin de comenzar a caminar en ese sentido, la Ley 25.152 debería tener modificaciones en función de los siguientes puntos:

1. Realizar una secuencia realista de descenso de déficit. Desde los valores reales del déficit devengado y definitivo de 1999 (2,5 % del PBI y no desde un valor teórico como se indica en la ley (1,9 % del PBI).
2. La relación del PBI con el Gasto deberá definirse a través de una especificación clara acerca de cual de las formas de cálculo del producto se adopta.
3. Realizar políticas compensatorias (fondo de crisis) a partir de periodos de expansión y no de recesión, a fin de evitar el incremento del déficit.
4. Exigir la utilización de técnicas de presupuestos por programas, por resultados y base cero. En caso contrario, los presupuestos, anuales o plurianuales seguirán siendo un mero dibujo de cifras.
5. Modificar el criterio de la posibilidad de sancionar a los funcionarios.

6. Respetar el mandato constitucional respecto a la elaboración presupuestaria y a la relación ente los poderes ejecutivo y legislativo alrededor de la temática presupuestaria, es decir realizarlo a través de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

La elaboración presupuestaria.

La experiencia de los países desarrollados, es una batalla permanente por mejorar el presupuesto, sus técnicas y la gestión de sus componentes: el gasto público y los recursos. A pesar de esto, en nuestro país, en las últimas décadas prácticamente no existieron presupuestos en el sentido que se le otorga en el "primer mundo". Hubo una experiencia de avanzada en el Gobierno del Dr. Illia. Se intentó introducir el presupuesto por programas junto al cumplimiento de los aspectos formales en materia de plazos de presentación del proyecto y los resultados de la cuenta de inversión. Lamentablemente fue abortado por el golpe de estado de junio de 1966. El presupuesto se convirtió entonces en un reflejo más del retroceso a que fue sometido el país. Pasamos de estar a nivel de Estados Unidos en esta materia, (en 1965 introducen el presupuesto por programas) a lisa y llanamente no tener presupuesto. A partir de allí se confeccionan bajo técnicas arcaicas, no muy diferentes de las exigidas por los barones ingleses a Juan Sin Tierra en la Carta Magna de 1215. Pero no sólo las técnicas. Se presentaban los presupuestos ya muy avanzado el año de ejecución y se los sometía a rectificaciones permanentes. Se lo llegó a presentar el último día de la ejecución. Lo que debió ser un cálculo preventivo se convirtió, de hecho, en la cuenta de rendición. La situación eclosionó en 1990 donde no hubo presupuesto y se realizó la reconducción del correspondiente a 1989. El ejercicio correspondiente a 1991 fue un periodo de transición donde se aprobaron dos presupuestos en el año de ejecución debido a los cambios en la política económica. A partir de 1992, la presentación del presupuesto se cumple en término, con acompañamiento del poder legislativo sancionando la ley correspondiente antes del inicio del periodo de ejecución. Sin embargo, el cumplimiento formal de la presentación en término, aunque significó un avance respecto a lo sucedido en las últimas décadas, resulta insuficiente para cumplir las funciones básicas que hemos planteado más arriba para la "ley de leyes". Veamos cuales son las falencias más importantes que subsisten:

1. La presentación de las cuentas de inversión han demorado varios años;
2. Las proyecciones macroeconómicas que sirven de base al presupuesto, contienen abismales diferencias respecto al comportamiento ex – post de las variables;
3. No se ha introducido ninguna de las nuevas técnicas que en los países desarrollados son una exigencia legal hace varias décadas;
4. El presupuesto se sigue confeccionando en bajos niveles de decisión, a pesar de las nuevas previsiones constitucionales;
5. Existencia de presupuestos paralelos, puestos en evidencia por las abismales diferencias entre los déficits ejecutados y el incremento de la deuda pública, que hemos visto más arriba;
6. Se delegan facultades legislativas para modificar el presupuesto.

En estas condiciones, el presupuesto no puede cumplir su verdadero papel. Esto es, servir de vehículo para formular las políticas del sector público, en particular la política fiscal. Es que el instrumento presupuestario es fundamental para orientar el circuito económico. Las condiciones de la economía mundial y específicas de Argentina están exigiendo realizar esto de manera perentoria. El Gasto Público El conjunto de la actividad del sector público en todas sus jurisdicciones, es de alrededor de un cuarto de la economía argentina. Por ende, nuestro objetivo debe ser evaluar las condiciones en que se produce el trasvasamiento de recursos desde el sector privado para el financiamiento de la economía del sector público. Esta transferencia deberá tender, por un lado, a evitar efectos negativos sobre las decisiones empresarias (efectos sobre el sistema de precios, la inversión, etc.). Por otra parte, las decisiones en materia de gasto público, son necesariamente distintas a las que hubiesen realizado cada uno de los contribuyentes. Es por ello que deberán tener un nivel de productividad de los recursos y eficiencia en los servicios prestados, por lo menos equivalente a los que detenta el sector privado. Con estos criterios será posible evitar que la participación del

sector público, por mas alto que resulte, reduzca la productividad y eficiencia de la economía global. En materia de gasto público existen dos aspectos fuertemente vinculados: la flexibilidad y la eficiencia del gasto. Franjas cada vez más amplias del presupuesto van limitando su flexibilidad. El caso más notable son los intereses de la deuda pública que se han quintuplicado en pocos años. Esto, sumado a los límites que impone la presión fiscal, obliga a una búsqueda permanente de mayor eficiencia del gasto, en particular del gasto social. Una reciente estadística de la OMS, relativa a la eficiencia del gasto en salud (nivel del gasto con relación a indicadores de resultados), ubica a la Argentina en lugar 75° dentro de un listado de 191 países. Nos encontramos levemente por debajo de países tales como Nicaragua, Lituania y Turquía. Son 14 los países de América Latina y el Caribe por arriba de Argentina en el ranking y Chile y Colombia figuran en lugar 33° y 22° respectivamente. Una estimación similar existe para el caso de la educación. La Fundación Oxfam mide su eficiencia a través de una combinación de varios indicadores (matriculación, participación de géneros y terminación de estudios) para 104 países. Argentina que ocupa el lugar 15° en materia de gasto educativo, en materia de eficiencia ocupa el lugar 41°. Otros países latinoamericanos, aún cuando se encuentran posicionados por debajo de Argentina en materia de gasto (México, 18° y Uruguay, 20°) están mucho mejor posicionados en los índices de eficiencia (21° y 10° respectivamente). La estadística comentada es la forma en que se expresa la problemática de la eficiencia del gasto público, a su vez vinculada a la implementación del gasto social y a la reforma administrativa del estado. En materia de implementación del gasto social resulta fundamental superar el criterio de "clientelismo político" que ha imperado por décadas en su ejecución. Un claro ejemplo resulta de la imprescindible necesidad de coordinar el gasto social en el ámbito de las tres jurisdicciones. La política tradicional sigue poniendo fuertes trabas que impiden su racionalización. Pero tampoco el Estado podrá resolver el problema si continúan en vigencia los mecanismos de administración tradicionales. La racionalización y transparencia del gasto público social requiere una reforma administrativa del Estado que en las últimas décadas, se ha reiniciado una y mil veces. Y nunca fue completada. Sus aplicaciones parciales, a manera de "parches" contribuyeron a empeorar las cosas. Es por eso que resultan necesarios criterios alternativos. A diferencia de lo realizado en la última década, donde se colocó el acento en reformas orientadas a minimizar el aparato del Estado, debe implementarse reformas que tiendan a hacer más eficiente y mejorar la gestión del estado. Un criterio fundamental, para empezar a caminar en un sentido distinto, es colocar la reforma administrativa como eje de la reforma del Estado. La ausencia del "insumo administrativo" es el principal factor que genera la actual ineficiencia del gasto público. Sin una reforma administrativa con objetivos muy claros respecto a los servicios que el Estado presta, no va a ser posible crear un Estado diferente. Un Estado al servicio de la gente. Debe tenerse presente que dentro del gasto público, una porción significativa son los de tipo social. Allí la productividad y eficiencia implica mas y mejores servicios con iguales montos presupuestarios. Estos criterios deben ser orientados a superar las condiciones del Estado. Actualmente, su aparato administrativo detenta características de feudalización; elusión de la responsabilidad y una permanente reproducción del fenómeno de la burocracia. La feudalización es producto del poder atomizado que se ejerce en cada área. Esto impide la imprescindible coordinación ya que ésta vulnera parte de ese poder. Es en esas condiciones donde la corrupción encuentra su "caldo de cultivo": intervenciones inútiles que crean un "poder" artificial. Su resultado global: diluir las responsabilidades que terminan recayendo sobre el conjunto de la maquinaria burocrática y no sobre los funcionarios con nombre y apellido. Una maquinaria burocrática, que en su conjunto es inimputable. Un problema derivado de esta feudalización es la superposición de funciones, responsabilidades y recursos de diferentes organismos estatales. La elusión de la responsabilidad complementa el poder burocrático. La firma de un expediente no implica una aprobación parcial por parte de un funcionario, sino un "pase" para que otro funcionario lo resuelva. Y así los expedientes van subiendo en la "pirámide" administrativa. En definitiva sólo se resuelven en los niveles políticos. La burocracia permanente tiene el criterio de que cualquier decisión que adopte es un riesgo para su estabilidad. Y todos estos fenómenos tienen una fuerte tendencia autorreproductora. Los intentos de reforma de la década del '90 así lo testifican. A pesar de los recortes de áreas, a los pocos años volvían a existir mas ramificaciones que al inicio del ajuste. Por otra parte, la metodología del "estado chico" en lugar del "estado eficiente" ha apuntado a los retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas, y métodos de absorción de personal por parte de la actividad privada. Reducen las plantas de personal, pero al mismo tiempo agravan el problema

de la eficiencia por la reducción del nivel medio de la calificación de los agentes del Estado. Se trata de una selección "a la inversa". El que se retira es porque encontrará trabajo más fácilmente en el sector privado. Es un vaciamiento de los recursos humanos calificados, es decir, de propia capacidad del Estado. Desde 1990, la jurisdicción nacional ha reducido el personal a una cuarta parte, y sin embargo no tuvo repercusión en la eficiencia del gasto público. La necesidad de introducir eficiencia en el gasto público nos muestra que el problema no es sólo cuantitativo. Los países desarrollados, con un Gasto Público / PBI que resulta el doble respecto al de Argentina, tienen además mayor eficiencia en la gestión del gasto. Si pudiésemos integrar en un solo indicador, el volumen del gasto y su eficiencia, el desnivel sería mucho mayor, tal como hemos visto en los casos concretos de salud y educación.

Recursos.

Esta materia ha sido ya revisada en un trabajo anterior. Integramos aquí un resumen a fin de ayudar a una visión integral de las condiciones fiscales. La introducción de la Convertibilidad supone un cambio radical en materia de recursos tributarios compatible con la nueva situación. En su lugar se introdujeron permanentes cambios que llegaron a afectar incluso la seguridad jurídica. Además operaron como "parches" del sistema existente y profundizando sus tendencias más negativas. Se dio absoluta prioridad al objetivo estabilidad. No se tuvieron en cuenta otros objetivos como la asignación de recursos y la redistribución del ingreso. Adjudicamos a esta omisión una importancia de primer orden en la actual situación ya que el sistema tributario resultante resulta incompatible con la Convertibilidad. La lógica del esquema indica que necesita de un sistema tributario no sólo orientado al objetivo estabilidad (vía recaudación y equilibrio fiscal) sino también enfocado a otorgar un carácter lo más neutral posible al sistema impositivo respecto de los precios a fin de resultar transparente en materia de asignación de recursos. Esto significa que la interferencia del sistema impositivo en el proceso de formación de los precios relativos debe intentarse reducir al mínimo posible. En condiciones de apertura, desregulación y tipo de cambio fijo, el efecto-precio de los impuestos se convierte en una cuestión crítica frente a la necesidad de depurar el sistema de precios para favorecer la competitividad. Tanto para la penetración de mercados internacionales como para enfrentar la competencia de bienes y servicios importados en la economía doméstica. En Argentina las estimaciones ubican en el 92 % de la recaudación tributaria en los impuestos que tienen un fuerte efecto-precio. Estos impuestos se insertan en todos los vectores de formación de precios y tienden a distorsionar la estructura de precios relativos, modificando de manera importante la asignación de recursos. A esto debe agregarse el impacto de Ingresos Brutos provincial y los recursos del sistema previsional que agravan la tendencia. Esto constituye una profunda contradicción entre los fundamentos de la Convertibilidad y la estructura del sistema tributario. Se trata de un diseño impositivo que crea un rotundo efecto distorsivo en los precios. Pero se planteó no sólo un objetivo absoluto. También su instrumento: la simplificación. Bajo el diagnóstico real de la incapacidad del organismo recaudador se tiende a evitar diseños impositivos que exijan una administración compleja. Lo que no puede aceptarse es que el diseño impositivo sólo pueda hacerse a la medida del atraso organizativo del ente recaudador. Es absolutamente irracional aceptar un sesgo impositivo porque la administración es ineficiente. Y al mismo tiempo que no se realicen los cambios necesarios para implementar y profundizar gravámenes más complejos: aquellos que resultan neutrales en el corto y mediano plazo en la asignación de recursos y progresivos en la distribución del ingreso. Tal es el caso de la imposición a la renta neta a las personas físicas. Pero ambas justificaciones, prioridad en la recaudación y sencillez administrativa son dos facetas íntimamente vinculadas. Resulta inevitable que impuestos cuyo objetivo es la "recaudación" y la "estabilidad" detente una configuración de sencilla administración. Pero va unido a un efecto regresivo y rápida traslación a los precios. Cuando se otorga prioridad absoluta al objetivo estabilidad y se ignoran los efectos reales sobre el resto de objetivos, genera contradicciones que no han sido gratuitas. Sobre todo cuando, en condiciones de Convertibilidad, la problemática fundamental es la asignación de recursos. El sistema tributario, luego de casi una década de "caja de conversión", le está jugando una "mala pasada" al modelo. Produce efectos de debilidad tributaria, alto nivel de inflexibilidad y fuerte regresividad. Efectos que, en las condiciones actuales de deterioro fiscal y volatilidad del financiamiento externo, están poniendo bajo riesgo la propia Convertibilidad.

Debilidad tributaria

Un esquema impositivo, con rápido efecto precio, tiene a su vez un alto contenido de gravámenes sobre el consumo. Esto marca un límite superior, un "techo" por dos aspectos: su carácter básico, es decir un rápido efecto de traslación a los precios y el límite que fija el "efecto Laffer". El primero de ellos es observable por la simple comparación con los niveles relativos de tributación en países desarrollados. En estos (OCDE), los ingresos tributarios a todos los niveles de gobierno respecto al PBI oscilan alrededor del 40 %. En Argentina se ubican entre el 18 y 20 % según el cálculo del PBI que se adopte. La mal llamada "presión tributaria" media resulta muy inferior que en los países que pretendemos tomar como modelo. Es que en esos países el "menú" impositivo, es más equilibrado, es decir, combina de manera más armoniosa la gama de instrumentos tributarios. Por otra parte, el denominado "efecto Laffer". Investigaciones del FMI han mostrado que ningún país del mundo con cualquier esquema de generalización y nivel de alícuota, el IVA pudo superar de manera permanente los 10 puntos del producto bruto.

Alta inflexibilidad

Este aspecto es más complejo y también deriva de manera inmediata de un sistema impositivo con rápido efecto precio. Algunas formas concretas de la inflexibilidad son:

a) El nivel de recaudación:

Una recaudación donde predomina la imposición sobre los consumos hace necesario evitar todo tipo de recesiones. Pero, en condiciones de una economía abierta a los flujos financieros y en un contexto mundial de alta volatilidad, las crisis puntuales (México, Sudeste Asiático, Rusia, Brasil) se trasladan al país de manera inevitable a través de los mecanismos financieros. La menor recaudación produce un alto riesgo en la Convertibilidad por su impacto en el déficit fiscal. Frente a eso aparece como única alternativa una "escapada hacia delante" por vía del endeudamiento; mayores alícuotas en los impuestos existentes que profundizan la irracionalidad del esquema, o bien nuevos impuestos (renta mínima presunta, endeudamiento) que son irracionales cualquiera fuese el punto de vista adoptado.

b) Límites a la política fiscal:

La imposición sobre los consumos, en particular el I.V.A., exige por su propia mecánica, bases amplias y alícuotas únicas. Las exenciones y la variedad de alícuotas facilitan la evasión, e impiden desarrollar sus ventajas intrínsecas: la equidad horizontal en términos de sectores y regiones; y el autocontrol de la evasión. Esto significa que la política tributaria está fuertemente acotada. Y esto es muy grave ya que resulta casi el único instrumento posible de ser manipulado en el esquema de Convertibilidad. Esta característica no hace viable su utilización con fines de promoción o bien a manera de compensación por emergencias naturales (sequías, inundaciones, etc.). Es incompatible con el otorgamiento de reducciones y exenciones como reconocimiento de la existencia de problemas específicos en los ámbitos de un producto, un sector, una región o bien en una determinada franja de dimensión empresarial.

c) Límites a la "devaluación tributaria":

La imposibilidad de tocar el tipo de cambio nominal en el esquema de la Convertibilidad hace que una de las pocas salidas al problema de la competitividad de nuestra producción en el mercado mundial tenga como instrumento alternativo la denominada "devaluación tributaria". Esto significa reducir fuertemente algún aspecto de la carga tributaria a fin de que la reducción de costos aporte a la competitividad. El caso más notable es actualmente la reducción de los aportes patronales. Así como hemos visto un "techo" a la imposición, ahora estamos frente a un "piso". Esto significa que la reducción de la carga tributaria no puede ir más allá de un límite inferior ya que la desfinanciación del gasto público pone en riesgo la estabilidad. En síntesis, la inflexibilidad del esquema tributario surge de una franja cada vez más estrecha entre un "piso" y un "techo", la imperiosa necesidad de un crecimiento constante del nivel de actividad y una difícil selectividad en la política fiscal. Estos elementos imponen una fuerte limitación al principal instrumento de política económica disponible para cumplir objetivos económicos extrafiscales, incluyendo los de carácter social, y que están más allá de la estabilidad.

Regresividad

Los problemas hasta aquí analizados (debilidad e inflexibilidad tributaria), derivan de un esquema impositivo que no otorga prioridad alguna al objetivo "asignación de recursos" de la política fiscal, un objetivo esencial para hacer compatible en el mediano y largo plazo, el sistema tributario con la convertibilidad. Pero nos queda otro objetivo: la redistribución del ingreso. Una reciente investigación de FIEL sobre la distribución del ingreso y de la carga tributaria en Argentina nos muestra que la relación entre ambas distribuciones (carga tributaria e ingresos) hace posible que la distribución del costo social de la tributación resulte más regresiva que la distribución global del ingreso. La conclusión es que la carga tributaria, en lugar de mejorar la distribución del ingreso o resultar neutra a su respecto, la está agravando de manera significativa. La distribución regresiva de la carga tributaria es resultado de un muy particular diseño tributario: preeminencia de la imposición sobre los consumos, una muy particular estructura del impuesto sobre la renta neta y un alto nivel de evasión y elusión fiscal. Es un "cóctel explosivo" que ha logrado algo inverosímil: convertir en regresivo el tributo sobre las rentas que en todo el mundo tiene como objetivo, entre otros, el de inyectar progresividad al sistema. Algunas de las particularidades que favorecen esta tendencia son, entre otras:

1. El grueso de la recaudación (aproximadamente $\frac{3}{4}$ de ella) se efectiviza en cabeza de empresas;
2. No integración de la imposición a las empresas y a las personas físicas;
3. No diferencia los niveles de la alícuota marginal en personas físicas de la tasa sobre sociedades.
4. Bajas tasas marginales en la imposición a las personas físicas
5. Incorporación de las SRL al pago en cabeza de empresas, sin introducir un diferencial de alícuotas respecto a la magnitud de la empresa;
6. Exenciones a las rentas originadas en colocaciones financieras y bursátiles;
7. Exenciones a títulos y otras obligaciones;
8. Mantenimiento de algunas de las exenciones subjetivas y objetivas.
9. Ganancias de capital exentas
10. Pago de una renta mínima presunta
11. Corrección de la elusión por un impuesto al endeudamiento
12. Una administración tributaria endeble

La regresividad del esquema afecta fuertemente el déficit presupuestario. Por una parte plantea a futuro un requerimiento de gasto social mayor a fin de atemperar condiciones regresivas que impactarán sobre los niveles de pobreza, y por la otra, aporta su "granito de arena" para deteriorar el nivel de consumo haciendo más estrecha la flexibilidad del sistema tributario. Cuando se realiza este tipo de observaciones, algunos tratadistas plantean: la política impositiva no debe ser utilizada para lograr efectos de progresividad. En su lugar deberían ser activados los mecanismos del gasto social. A partir de la opinión de destacados tributaristas, entendemos que el criterio correcto es el opuesto: "La actividad gubernamental se exterioriza a través de impuestos y gastos. De estas dos caras de la misma moneda, los gastos demuestran poseer un efecto decisivo en la función redistributiva. Los impuestos contribuyen en forma menos concluyente a la progresividad o regresividad, pero sería poco coherente dirigir los esfuerzos sobre una u otra variable. Todo indica que, establecida una estrategia, los dos instrumentos (impuestos y gastos) deben ser utilizados en la misma dirección y ambos tienen un papel que desempeñar". (Gómez Sabaini y Santiere. "¿Quién paga los impuestos?". Boletín de la DGI Nro. 491 – Setiembre de 1994). Aunque el gasto público es un instrumento fundamental para lograr una mayor progresividad en la distribución del ingreso, el argumento de no tener en cuenta, entre los objetivos para diseñar el sistema impositivo, la distribución del ingreso, nunca puede excusar que el efecto global resultante tienda a agravar la regresividad. Una política tributaria alternativa deberá realizar una reversión de la tendencia: desarrollar la imposición que contemple una mayor recaudación orientada al objetivo estabilidad pero que al mismo tiempo inicie un cambio contemplando el resto de objetivos de la política fiscal, complementado con políticas de austeridad y eficiencia en el gasto público. Un nuevo diseño debe advertir el importante cambio operado en la sociedad argentina en cuanto a la composición del ingreso y orientar el modelo impositivo a comprender esta nueva realidad

económica y gravarla adecuadamente. Una propuesta integral como la realizada por Gómez Sabaini y Gaggero en Setiembre de 1999 por medio de un aporte técnico a la Fundación "Estado y Sociedad", constituye un excelente punto de partida para comenzar a debatir una reforma integral del sistema tributario que se oriente en la dirección sugerida.

Una política fiscal alternativa

Durante la década de los años '90, tanto el gobierno como los medios de difusión sostuvieron de manera prevalente un modelo económico claramente definido. Uno de los supuestos fundamentales del esquema fue un axioma de los clásicos y neoclásicos en economía: "el estado es siempre ineficiente". La respuesta estuvo siempre al alcance de la mano: "esto será cierto en la medida en que no se implementen instrumentos para evitar que lo sea". Y esto no es sólo una frase. Pone al descubierto la falencia principal del planteo al que se responde: no basta con un mero equilibrio aritmético de las cuentas públicas. Es esencial una gestión del sector público, por lo menos, tan eficiente como la del sector privado a quien se le detrajo los recursos para reorientarlos. Con estos criterios, adquiere nuevas facetas la problemática de la dimensión del sector público. El "achicamiento" vs. el "agrandamiento" del Estado es un debate montado alrededor de un falso problema. La verdadera cuestión radica en que a mayor dimensión relativa del sector público, mayor deberá ser nuestra preocupación por incrementar su eficiencia y productividad. Si en los países desarrollados, el gasto público, que llega a niveles del 40 % del PBI, no fuera eficiente, no existiría posibilidad alguna de elevar la productividad global de la economía en su conjunto, sólo por vía de la acción del sector privado. Un mayor nivel de eficiencia al sector público en Argentina requiere de algunos insumos concretos:

1) Organización institucional estable

Este criterio va mucho más allá de la mera división de los poderes. Significa, un funcionamiento normal de los poderes junto a un trabajo racional hacia dentro de los mismos. El versus de esto son los cambios permanentes que perjudican el accionar de cualquier institución ya que no genera experiencia y crea un estado de incertidumbre. En los países desarrollados, cuando se realiza una reforma tributaria, adopta ciertos caracteres básicos: es integral; debatida con profundidad por todos los niveles de la sociedad, se introduce de manera paulatina y luego rige, casi sin modificaciones, en el mediano plazo. Esto tiene razones muy definidas, ya que representan una señal muy importante para los inversores ya que forma parte de la problemática que hace a la estabilidad jurídica. En Argentina, desde 1991 y hasta fines de 1999, se han llegado a proponer 22 reformas importantes al sistema tributario. Un promedio de una propuesta de reforma importante cada cinco meses. Aunque de manera formal tenemos instituciones, no están generando un clima de estabilidad adecuado. La estabilidad y el funcionamiento orgánico de las instituciones tienden a eliminar la arbitrariedad y la discrecionalidad. No hay cosa que aleje más a un inversor, que ignorar las reglas del juego cuando se trata de tan importante componente del costo total.

2) Decisiones políticas firmes en temas prioritarios

Las decisiones firmes de un gobierno, nada tiene que ver con la habitual terquedad de algunos gobernantes. El secreto de una firme toma de decisiones, es poder mantenerlas en el tiempo. Y esto exige un previo estudio profundo de todos sus aspectos: prioridades respecto a las alternativas, efectos sociales, repercusiones internacionales, etc. Sin esto, se termina dando marcha atrás por más firme que resulte la decisión. Y todo retroceso se interpretará, finalmente, como su inversa, una fuerte debilidad. Las prioridades deben ser fuertemente asumidas por los funcionarios de alto nivel. Si las medidas apoyadas en estudios, no tienen un fuerte apoyo político de la cúspide, la natural resistencia hará que en la práctica nunca lleguen a implementarse.

3) Funcionamiento independiente y ágil de la justicia

Las relaciones jurídicas entre el Estado y los ciudadanos, nunca pueden ser relaciones de fuerza, es una relación de derechos a dirimir en canales institucionales (poder judicial). Pero la justicia, además de su legalidad debe ser legítima. Y para ello debe tener suficiente independencia. La situación opuesta generará "injusticias".

4) Calificación de los agentes estatales

La única forma de modernizar el aparato del Estado es la incorporación de técnicas modernas de administración y gestión. Y esto necesita un aparato del Estado en condiciones de receptorlas. Los niveles de calificación del sector público argentino no coadyuvan a la modernización del aparato administrativo. Y la capacitación del personal tiene dos insumos fundamentales: la selección del personal y la capacitación permanente. La selección para incorporar agentes al Estado, no puede hacerse a remanente de lo que no absorbe el sector privado. Éste, movido por criterios de costo - beneficio, tiende a captar los recursos humanos más productivos. Esto implica que rechaza y elimina al resto. Si el Estado sólo incorpora a ese resto, está incorporando los menos eficientes. En cambio, en los países desarrollados, el Estado compete con las grandes empresas para absorber los técnicos y profesionales más capaces. Saben que incorporando talento y capacidad se logran mejores servicios y ahorro de gasto público. Pero también interesa calificar a los que ya están y a los que entran a través de su capacitación y actualización permanente. Aún incorporando a los más capaces, si el ámbito interno es de baja calificación, lo más probable es que todo se nivele hacia la baja. El caso más notable y que representa el versus de esto, es el de Francia con sus escuelas de administración pública para los diferentes niveles. Incluso los que en las últimas décadas llegaron a Primer Ministro y Presidente, son egresados de dichas instituciones. No es casualidad que en la estadística de salud de la OMS mencionada más arriba, ese país encabece el ranking internacional de eficiencia en ese rubro.

5) Introducción de las técnicas más modernas

Es evidente el atraso tecnológico del sector público en sus tres jurisdicciones. Por ende resulta imprescindible el acceso a técnicas sofisticadas. Y entre ellas sobresale la técnica presupuestaria y las técnicas de administración general. En los países desarrollados ya están utilizando técnicas para establecer presupuestos que cubren décadas futuras, presupuestos sobre la base de contabilidad intergeneracional y sobre la base de objetivos de responsabilidad de los funcionarios. En Argentina ni siquiera hemos podido incorporar las técnicas más usuales (presupuestos por programas y resultados, presupuestos base cero, y similares) que en los países desarrollados ya llevan décadas de obligatoriedad. Y cuando hablamos de técnicas presupuestarias no hacemos referencia sólo a su elaboración. También se integra con la gestión, ejecución y registración. Y no podremos ejecutarla sin personal calificado. Pero, aún cuando se disponga de ello, sin el correspondiente equipamiento no podrán hacer nada. Se requiere una ecuación de eficiencia que combine de manera adecuada el factor humano y el capital. Por su parte, una reforma administrativa requiere de: Reestructuración organizativa del aparato administrativo Rediseño de las plantas de personal estatal La desburocratización de normas, procesos y trámites administrativos Mejorar sistemas de información y soportes computacionales Carreras administrativas basadas en el mérito

6) Erradicación de la corrupción

Es un tema en el que Argentina no es un caso excluyente. El tema preocupa seriamente en todo el mundo. Sin embargo, hay algo que es distinto. En los países desarrollados existe capacidad para detectar y corregir la corrupción. Se trata de sistemas que básicamente son sanos. En Argentina la situación tiene otro cariz. No se trata sólo de personas corruptas. Es un sistema corrupto que se ha ido delineado a través de décadas. Un sistema sano puede detectar y aislar el elemento extraño. Pero si es el propio sistema el que está inficionado por la corrupción, el problema es mucho más grave. Argentina figura en los rankings más difundidos entre los países con mayor índice de corrupción junto a ignotos y atrasados países, de África y

de Asia. Y esto no es sólo un problema ético, sino también económico. Forma parte del denominado "costo argentino".

7) Control de Gestión

Aunque todo lo anterior pudiera cumplirse, si no hay un control de los parámetros de eficiencia todo lo edificado se desmorona. En Argentina, el sector público realiza sólo controles numéricos y tardíos de rendiciones. Resulta esencial el control en todas sus facetas: ex - ante y ex - post; en su gestión real y monetaria. Los criterios hasta aquí revisados no son muy diferentes de los que ahora propugnan las instituciones financieras internacionales. Un reciente trabajo de Vito Tanzi, director del área de asuntos fiscales del FMI (Marzo de 2000) denominado "El rol del Estado y la calidad del sector público" en la serie "Working Paper" (www.imf.org) así lo atestigua. Allí destaca la importancia de la permanencia y fortaleza de las reglas: la constitución del país, las leyes y las regulaciones; las reglas políticas y de procedimiento; y la calidad de las instituciones públicas. En éste último caso desarrolla los aspectos de la sinergia de las instituciones (irrelevancia del avance de una institución en un contexto negativo) y el reforzamiento de sus mecanismos. La dimensión del sector público argentino se redujo a lo largo de la década de los ´90, pero su gestión sigue siendo es altamente ineficiente. Esto ha hecho que se convierta en una llave crítica para crear un punto de inflexión y comenzar a cambiar el país. Para modificar la estructura socio-económica no hay otra alternativa que cambiar la estructura, gestión, composición y funcionamiento del sector público. Esto nos está diciendo que una clave fundamental para resolver los problemas argentinos, radica en el Sector Público, una quinta parte de la economía que está dilapidando los recursos a través de la forma en que realiza su recaudación e implementa sus erogaciones.